

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA

SEDE QUITO

CARRERA: GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de: LICENCIADA EN
GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

TÍTULO:

ALBERGUES Y ASENTAMIENTOS: EL TERREMOTO DE PEDERNALES 16
DE ABRIL DE 2016

AUTORAS:

VERÓNICA CECILIA FREIRE BALSECA

VIVIANA ANDREA PINO MIÑO

TUTORA:

MARÍA ELIZABETH BRAVO VELÁSQUEZ

Quito, enero de 2018

CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

Nosotras Verónica , Cecilia Freire Balseca con documento de identificación N°1714729249 y Viviana Andrea Pino Miño con documento de identificación N° 0603144197, manifestamos nuestra voluntad y cedemos a la Universidad Politécnica Salesiana la titularidad sobre los derechos patrimoniales en virtud de que somos autoras del trabajo de grado/titulación intitulado: "ALBERGUES Y ASENTAMIENTOS: EL TERREMOTO DE PEDERNALES 16 DE ABRIL DE 2016", mismo que ha sido desarrollado para optar por el título de: Licenciada en Gestión para El Desarrollo Local Sostenible, en la Universidad Politécnica Salesiana, quedando la Universidad facultada para ejercer plenamente los derechos cedidos anteriormente.

En aplicación a lo determinado en la Ley de Propiedad Intelectual, en condición de autoras nos reservamos los derechos morales de la obra antes citada. En concordancia, suscribimos este documento en el momento que hacemos entrega del trabajo final en formato impreso y digital a la Biblioteca de la Universidad Politécnica Salesiana.



Nombre: Verónica Cecilia Freire Balseca

Cédula: 1714729249

Fecha: 05 de enero 2018



Nombre: Viviana Andrea Pino Miño

Cédula: 0603144197

Fecha: 05 de enero 2018

DECLARATORIA DE COAUTORÍA DEL DOCENTE TUTOR/A

Yo declaro que bajo mi dirección y asesoría fue desarrollado el trabajo de titulación "ALBERGUES Y ASENTAMIENTOS: EL TERREMOTO DE PEDERNALES 16 DE ABRIL DE 2016".

Realizado por las estudiantes FREIRE BALSECA VERÓNICA CECILIA, con cédula de ciudadanía No. 1714729249 y PINO MIÑO VIVIANA ANDREA, con cédula de ciudadanía No. 0603144197, obteniendo un producto que cumple con todos los requisitos estipulados por la Universidad Politécnica Salesiana, para ser considerados como trabajo final de titulación.

Quito, 05 de enero de 2018


Elizabeth Bravo

C.I. 170462872-4

Resumen:

El 16 de abril de 2016 se produjo un terremoto de 7.8 grados, con epicentro en el Cantón Pedernales – Manabí, en este ensayo se hace un recuento de las políticas públicas que se adoptaron a partir del terremoto para enfrentar la emergencia, de manera especial para atender a las familias que perdieron sus hogares. Desde una visión enfocada en los derechos humanos, se contrasta la realidad de la vida en los asentamientos y albergues con las directrices emitidas por los organismos internacionales para protección de las personas afectadas por desastres naturales. Se revisan además los conceptos de vulnerabilidad y riesgo, para entender cómo los sectores más marginales y empobrecidos que ya vivían en condiciones precarias previo al desastre, fueron los más afectados por el sismo, y se propone una tipificación de la vulnerabilidad y la resiliencia en los albergues y asentamientos de Pedernales.

Palabras Claves

Albergues, asentamientos, vulnerabilidad, derechos humanos, resiliencia, evento natural extremo.

Abstract

On April 16, 2016 there was an earthquake of 7.8 degrees, with epicenter in Canton Pedernales – Manabí. In this essay a recount of the public policies that were adopted to face the emergency is made, in a special, those related with serving the families that lost their homes. From a human rights perspective, the reality of life in settlements and shelters is contrasted with the guidelines issued by international organizations for the protection of people affected by natural disasters. The concepts of vulnerability and risk are also reviewed to understand how the most marginal and impoverished sectors, who already lived in precarious conditions prior to the disaster, were the most affected by the earthquake. A classification of vulnerability and resilience in the shelters and settlements of Pedernales is proposed

Key words

Shelters, settlements, vulnerability, human rights, resilience, extreme natural event.

Dedicatoria

A mi más grande amor, Nicolás por ser mi inspiración y mi fuerza
por llenar cada día mi vida con sonrisas, alegrías y melodías.

A mi madre, por su apoyo incondicional, por creer en mí
y alentarme siempre a cumplir mis sueños.

Verónica

Todo este esfuerzo dedico a mis hijos Julian y Valentina, que han sido mi mayor
motivación para alcanzar mis metas. Gracias por cada momento de familia
sacrificado para ser invertido en este camino, gracias por entender que el éxito
demanda sacrificios.

Viviana

Agradecimiento

A nuestra querida maestra Elizabeth Bravo Velásquez, por darnos la oportunidad de
ser parte de esta experiencia y brindarnos todo su apoyo.

A la Universidad Politécnica Salesiana, con el grupo de Investigación de Ecología
Política, con los que hemos formado una familia, a todos nuestros queridos docentes
que nos han brindado sus conocimientos, A Pablo Romero Guayasamin por su apoyo
incondicional.

Índice

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo I.....	5
Políticas Públicas.....	5
El estado de emergencia	7
La Ley de Solidaridad y Corresponsabilidad	14
La Arquitectura del riesgo	16
Los Comités de Operaciones de Emergencia	17
Capítulo II	23
Derechos humanos en condiciones de desastres naturales	23
Situación de vulnerabilidad en Pedernales previo al terremoto	26
Albergues.....	33
Los asentamientos o refugios	39
La situación en los albergues y asentamiento	41
Capítulo III.....	52
Vulnerabilidad, Riesgo y Resiliencia	52
Tipificación de la vulnerabilidad sobre albergados y refugiados	57
i. Asentamientos urbanos.....	57
ii. Albergues oficiales	59
iii. Beneficiarios de los planes de vivienda.....	60
La Resiliencia después del desastre.....	61
Conclusiones	64
Bibliografía	64

Introducción

El terremoto del Ecuador ocurrido el 16 de abril de 2016, fue un movimiento sísmico con epicentro entre Pedernales y Cojimíes cantón Pedernales, con una magnitud de 7.8 grados, afectando gravemente a la zona costera de las provincias de Manabí y Esmeraldas, este desastre natural ha sido el shock más fuerte que ha enfrentado el Ecuador en los últimos 70 años.

Portoviejo, Manta, Chone, Montecristi, Bahía de Caráquez, Rocafuerte, Calceta, Puerto López, Pedernales y Jaramijó resultaron afectadas tanto en la infraestructura como en la gran cantidad de pérdidas de vidas humanas y largas horas sin electricidad ni agua potable.

En este siniestro, y de acuerdo al Informe de Situación presentado por la Secretaría de Gestión de Riesgos, con corte al 19 de mayo de 2016, la población directamente afectada asciende a: 663 fallecidos, 6.274 heridos, 28.775 albergados y 113 personas rescatadas con vida de entre los escombros, 9 desaparecidos, 4.859 atenciones de salud en las primeras 72 horas y alrededor de 80.000 desplazados (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016).

Tras la emergencia acontecida en la costa norte del Ecuador, el Estado ecuatoriano tomó una serie de medidas para enfrentar este evento natural extremo, el Gobierno Central mediante el Decreto Ejecutivo No. 1001 con fecha 17 de abril de 2016, declaró estado de excepción nacional en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo de los Tsachilas, Los Ríos, Santa Elena y Guayas, con la finalidad de garantizar la oportuna movilización de recursos económicos, la movilización de la fuerza pública y la centralización de la información para atender los daños suscitados y requerimientos ciudadanos (Presidencia de la República del Ecuador, 2016).

De acuerdo a (Claus, A. et al, 2015) frente a los desastres, se crean escenarios adecuados para implementar políticas que de otra manera no sería posible hacerlo, como en este caso el Gobierno Nacional con el fin de recaudar de forma inmediata nuevos recursos económicos que permitan afrontar los efectos producidos por el terremoto, expide la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto del 16 de abril de 2016, teniendo como objeto la recaudación de las contribuciones solidarias con el propósito de planificar, reconstruir o construir la infraestructura pública y privada y la reactivación productiva mediante la implementación de planes, programas, acciones incentivos y políticas públicas para enfrentar las consecuencias del terremoto.

Para dar respuesta a las familias damnificadas se establece un mecanismo de subsidio de contingencia para el caso de atención humanitaria por la destrucción del lugar de vivienda, esto se realiza mediante estrategias de intervención social a través de la implementación de albergues, refugios y apoyos económicos como son: “Bonos de Acogida, Alquiler o Alimentación”.

El terremoto del 16 de abril de 2016 afectó a zonas de alta vulnerabilidad física y socio económico con altos niveles de pobreza. Situación que se puede ver reflejada en las características de las viviendas, la precariedad de las construcciones, la deficiente calidad de los materiales, de diseño y construcción, así como acceso reducido a servicios básicos. Todos estos aspectos serán analizados a partir de la intervención del Estado y la aplicación de las políticas públicas para atender la emergencia, y se contrastaran con los convenios y tratados internacionales para atención de zonas devastadas por desastres naturales.

La información para respaldar este trabajo se la obtuvo en 6 visitas *in situ* a la Provincia de Manabí, las cuales se realizaron desde el mes de diciembre de 2016 hasta agosto de 2017, fueron seis salidas de campo en las que se trabajó en la zona urbana y rural de Portoviejo, Manta, Rocafuerte, Bahía de Caráquez, San Vicente y Pedernales, a partir del segundo viaje a Manabí y considerando que el epicentro del terremoto fue en Pedernales y que esta ciudad fue una de las más afectadas y con mayores pérdidas nos centramos en esta localidad para visitar los albergues y asentamientos con el propósito de contrastar la información oficial con las experiencias de la población afectada por el terremoto.

La metodología aplicada en el trabajo de campo fue mediante grupos focales, se establecieron dos tipos de grupos focales: a) albergados que se beneficiaron por las ayudas y apoyo del gobierno; b) personas que residen en los asentamientos y que tipo ayuda gubernamental han recibido; además encuestas que se aplicaron a: a) personas albergadas; b) personas que han sido afectadas por el terremoto pero que no están albergadas; y entrevistas a funcionarios de organizaciones internacionales y autoridades locales.

En el Capítulo Uno, a partir de un análisis teórico sobre las políticas públicas, se hace una revisión del rol del Estado frente al terremoto, las medidas que se tomaron, la conformación de una arquitectura institucional altamente centrada en el Estado, y las dificultades que esto entraña. Se analiza también lo que implicó la declaratoria del “estado de excepción”.

Desde un abordaje de derechos humanos, el Capítulo Dos analiza la situación con la que se instalaron, mantuvieron y cerraron los albergues y la situación de los asentamientos, estableciéndose una comparación entre las recomendaciones hechas

por el ACNUR y otras organizaciones internacionales y lo que se observó en las visitas in situ.

En el Capítulo tres se abordará el tema de la vulnerabilidad, riesgo y resiliencia a partir de eventos naturales extremos, analizando cómo los factores económicos, políticos y sociales inciden en la afectación de cada sector de la sociedad, en base al trabajo de campo se propone una tipificación de la vulnerabilidad de los albergues y asentamientos de acuerdo a lo que se pudo constatar en las vistas de campo.

Capítulo I

En este capítulo se analiza las políticas públicas que se tomaron en torno a este terremoto, la arquitectura institucional que se estableció para enfrentar la crisis, y lo que implicó la declaración del estado de emergencia.

Políticas Públicas

La política es una actividad colectiva que tiene como objetivo garantizar la libertad, derechos y en general promover el bienestar común de una sociedad, Max Weber citado en (Martínez, 2010) plantea que la legitimidad de la autoridad política define el campo de las luchas por el poder, es decir, determina la forma cómo se ejerce el poder y qué acciones se van a tomar para el ejercicio de dominación y transformación social. Como consecuencia de esta dinámica el dominio del Estado se da por el manejo diario de la administración pública a través de la burocracia, ya que la actividad política se fundamenta en la adopción de decisiones que se vuelven vinculantes para el conjunto social e incluso puede utilizar el aparato coactivo del Estado a fin de regular los conflictos sociales.

Ahora teniendo claro cuál es el espacio de la política, podemos señalar que las políticas públicas son “*el resultado de la actividad política*” (Vallès, 2007), es decir las políticas públicas son acciones del gobierno que tienen un objetivo de interés o beneficio público y responden a un proceso de investigación que garantiza que las decisiones tomadas son la mejor alternativa para resolver un problema público. Además estas acciones deben reflejar un uso eficiente de los recursos públicos para lograr un mejor desempeño de la administración pública en respuesta a los conflictos sociales.

Otros autores proponen que las demandas sociales existentes en la comunidad generan acciones en la Administración Pública, las cuales tienen un impacto sobre la sociedad

ya que para dar respuestas a estas demandas se elaboran procesos que guían la acción del Estado. Podemos citar a (Meny & Thoenig, 1992) quien define a una política pública como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental y se presenta como un conjunto de prácticas y de normas que emana de uno o varios actores públicos”.

De igual forma para Richard Titmus citado en (Arce, Blanco, & Hurtado, 2008), las políticas públicas que elabora un gobierno deben responder a necesidades sociales y facilitar servicios de bienestar social a las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad; aspectos importantes que resaltan el sentido del bien común y cómo la acción pública debe abordar la diversidad de intereses para reconstruir el tejido social.

Es importante resaltar que las posturas que presentamos sobre las políticas públicas abordan dos aspectos esenciales, ya que por un lado son acciones que responden a intereses específicos de los sectores que ostentan el poder y la forma en que la administración pública ejecutará el control de una problemática, y por otro lado se resalta la necesidad de reconocer que el fundamento de las políticas públicas es el de dar respuesta a las demandas sociales y garantizar los derechos y el bien común de la sociedad.

En este sentido las políticas públicas abordan diversos aspectos que son parte de la agenda política y en la elaboración de éstas se debería considerar la participación de la ciudadanía y de los actores sociales que son parte de la vida pública para legitimar que las decisiones tomadas responderán a necesidades reales y sentidas por la población. Las políticas públicas deben favorecer el diálogo y la discusión política para determinar de forma precisa qué se quiere lograr, cuáles son los costos y

alternativas de financiamiento, cuál es el beneficio social, claridad de objetivos, apoyos, críticas y viabilidad política para poder ejecutar las acciones.

Cuando los Estado se enfrenten a desastres naturales que causan el desplazamiento de miles de personas, las acciones que se ejecutan por parte de los gobiernos deben responder principalmente a la protección de los derechos humanos de las personas afectadas.

En el caso del Ecuador, considerando que los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas, el gobierno enfrentó el terremoto acontecido el 16 de abril de 2016 a través de una medida de emergencia, la declaración de estado de excepción, y la adopción de una ley para implementar políticas públicas a mediano plazo.

El Estado de Emergencia

De acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el primer mecanismo es la declaratoria de una “situación de emergencia”

Situaciones de Emergencia: Son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva que facilita los procesos administrativos para responder desde las competencias de cada entidad miembro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos de manera inmediata (artículo 6, numeral 3).

La situación de emergencia es declarada por la máxima autoridad de cada institución de manera sustentada y permitirá que “La entidad pueda contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia. Podrá, inclusive, contratar con empresas extranjeras sin requerir los requisitos previos de domiciliación ni de presentación de garantías; los cuales se cumplirán una vez suscrito el respectivo contrato” (Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016).

Naomi Klein en su libro *La Doctrina del Shock* o “el auge del capitalismo del desastre” menciona que las afectaciones o las crisis naturales pueden ser aprovechadas por los grupos de poder con la intención de forzar la aprobación de una serie de reformas. Ella ilustra esta afirmación usando el ejemplo de lo que sucedió con el huracán Katrina en Nueva Orleans. Para imponer nuevas políticas a favor del capitalismo de libre mercado, los grupos de poder (con el apoyo del gobierno) aprovecharon la catástrofe y la vulnerabilidad de sus habitantes para realizar reformas permanentes sobre todo en el sistema educativo. Klein señala que esta forma de implementar políticas de shock fue ideada por Milton Friedman, y consistió en que el gobierno en lugar de invertir en una reconstrucción y mejorar el sistema de educación pública, entregó cheques escolares a las familias para que puedan dirigirse a instituciones privadas, beneficiándose de esta forma los creadores de escuelas chárter, las cuales estaban dirigidas por sectores privados afines al gobierno, al tiempo que se dismantelaron escuelas públicas (Klein, 2008), esta estrategia fue aprobada y aceptada por la población afectada debido al estado de crisis en la que se encontraban.

Usando el argumento del riesgo que significaba habitar casas que habían sido afectadas, se ejecutaron además desalojos de barrios, especialmente de poblaciones afroamericanas, en beneficio de la industria inmobiliaria. Se aprovechó la emergencia para “blanquear” estos barrios (Klein, 2008).

En este contexto podemos relacionar la estrategia mencionada con lo acontecido en nuestro país, al decretar el estado de emergencia se aplica el artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, dejando total libertad a las autoridades de cada territorio para contratar los servicios o compra de bienes e insumos que fueran necesarios para atender la emergencia sin que se deba cumplir con los protocolos y procesos que ameritan las compras públicas, es así que planteamos una interrogante ¿Quiénes fueron los verdaderos beneficiados del desastre, los damnificados o los grupos de poder?.

El Decreto Ejecutivo No. 1001 de Estado de Excepción en las Provincias de Manabí y Esmeraldas” del 17 de abril de 2016, se emitió para enfrentar los efectos adversos causados por el sismo. En este contexto resultaba primordial contar con los recursos financieros para intervenir en las zonas afectadas, es por eso que en el Artículo No. 3 del Decreto Ejecutivo, asigna al Ministerio de Finanzas que situé los fondos públicos necesarios para atender el estado de excepción.

Este decreto se hizo amparándose en tres artículos de la Constitución de la República del Ecuador:

Artículo 14.- Derecho a un ambiente sano. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay* (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Artículo 396.- El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Artículo 389.- El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Podemos ver que al menos en los dos primeros artículos mencionados en el decreto, se usó argumentos ambientales para justificar la aplicación de esta medida; a pesar de ello, la finalidad del estado de excepción fue restringir el acceso sobre todo a los inmuebles en riesgo por un lapso de sesenta días. El artículo 2 del Decreto Ejecutivo asigna la coordinación del mismo a las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las provincias afectadas.

Debido al terremoto, se declara el estado de excepción como mecanismo para atender los desastres y catástrofes, definiendo según la Ley de Seguridad Pública y del Estado como una respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afecta a la seguridad pública y del Estado, al decretar las medidas necesarias para retomar a una supuesta normalidad, se restringe o limita ciertos derechos de libertad y soberanía de los individuos como menciona Isahia Berlin, citado en (Méndez de la Brena, Dresda

Emma, 2006, pág. 45) al hablar de una libertad negativa, la cual se basa en la coacción es decir, “la intervención de otros seres humanos dentro del ámbito en que yo podría actuar si no intervinieran” Isahia Berlin, citado en (Méndez de la Brena, Dresda Emma, 2006, pág. 45), anulando la soberanía de cada uno de los individuos. Es así que en nuestro país, al decretar el estado de excepción, las fuerzas armadas se hacen cargo de las zonas afectadas manteniendo un control social sobre la población, provocando la inconformidad de ciertos sectores al no estar dispuestos a hacer algo en contra de su voluntad como retornar a sus hogares ubicados en sitios que constituyen un riesgo para su vida o integridad física.

La presencia militar tuvo un rol protagónico ante la emergencia la misma que no hubiera sido posible sin la reforma en la Constitución de la República en el artículo 158 en la que se define a las FFAA, como una institución de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y señala como su misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial, teniendo como eje central a la ciudadanía y un apoyo de forma complementaria en las operaciones de la Policía, en temas de seguridad interna. Juan Gelman en su artículo titulado “El enemigo del pueblo” realiza un análisis sobre la militarización de la sociedad civil norteamericana como que si fuera su enemiga. Aprovechando cualquier supuesta situación de peligro decretan el estado de excepción con la finalidad de que las fuerzas armadas mantengan el control sobre la sociedad, legalizando la presencia militar dentro de la sociedad, con la abolición de la Ley Posse Comitatus de 1878, que prohíbe a los militares ejercer las labores de la policía en territorio estadounidense (Gelman, 2005). Bajo estos nuevos parámetros, legalizan la participación y sometimiento de las fuerzas armadas hacia la sociedad y además se justifica el fuerte ingreso económico al Departamento de Defensa. Gelman explica que esto es lo que sucedió en Nueva Orleans con el huracán

Katrina. Según el autor, los militares podían tirar a matar a saqueadores y aplacar las molestias que aparecieran en la ciudad devastada (Gelman, 2005).

En nuestro país, no con la misma dimensión que en Estados Unidos, se ha decretado en varias ocasiones el estado de excepción por diferentes causas, introduciendo la presencia militar en los sectores afectados; y como mencionó el Presidente de la República Rafael Correa en el Enlace Ciudadano No. 437, decretar el estado de excepción le permite movilizar los recursos financieros de cualquier sector para atender la emergencia (SECOM, 2015).

En este contexto se pensaría que la presencia militar y los estados de excepción se vuelven una práctica autoritaria y opresiva, que tiene un trasfondo que no queda claro, y si realmente el verdadero interés es la seguridad de la población afectada o el manejo de los recursos económicos y el control político.

La movilización de fuerzas del orden público fue significativa. En la Tabla No. 1 se presenta la información facilitada en el informe de situación No.71 emitido por la Secretaría de Gestión de Riesgos en la cual se detallan los efectivos movilizados para enfrentar el desastre.

Tabla No. 1
Efectivos movilizados para acciones en territorio

	Número de personas	Tareas
Fuerza Armadas	14.508	Tareas de patrullaje de seguridad Administración y seguridad de los centros de acopio Distribución de ayuda humanitaria Mejoramiento de plataforma en los refugios

		Demolición de estructuras en riesgo Mantenimiento vial Producción y distribución de agua Evaluación de vías, puentes y viviendas Transporte terrestre, aéreo y marítimo de ayuda humanitaria, personal y cargo
Policía Nacional	8.827	Patrullaje en la zona afectada de en cercos interno y externo y Zona Cero de Portoviejo, Manta, San Vicente, Jama Seguridad Ciudadana en la Provincia
Equipos rescatistas nacionales	1.472	113 rescatados vivos contabilizados 88% rescatados por Cuerpos de Bomberos Nacionales Labores interinstitucionales Seguridad de sectores estratégicos Seguridad de hospitales fijos y móviles Patrullajes de seguridad. Administración y seguridad de los centros de acopio
Equipos rescatistas internacionales	925 de 15 países	Rescate de personas vivas
SGR voluntarios	758	Coordinación del SNDGR ¹ Sistematización información COE ² Nacional Despliegue en COE locales para coordinación de acciones entre MTT ³ Levantamiento inicial de daños y monitoreo de eventos Post Réplicas

¹ Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos

² Centro de Operación de Emergencias

³ Mesa de Trabajo

Ministerio del Interior	No hay información	Ministerio del Interior coordinan acciones para actualizar información con la PN ⁴ . El ministerio del Interior difunde el Acuerdo Ministerial No. 7705 donde informa de la suspensión de actividades en los establecimientos considerados categoría 1 y 2. Informa al personal de Unidad de Mantenimiento del Orden. Esta unidad ha sido enviado a reforzar la seguridad de Muisne, Chamanga y Esmeraldas
-------------------------	--------------------	---

Fuente: (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016)

La Ley de Solidaridad y Corresponsabilidad

La intervención de políticas públicas para el mediano plazo se hizo mediante las disposiciones de la “Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad por el Terremoto del 16 de Abril de 2016”, la cual aportaría a la reconstrucción de las zonas afectadas.

De manera complementaria, se crea el Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva del Empleo para las zonas azotadas por el terremoto, instancia coordinada desde la gestión pública, quien sería la encargada de la recuperación de los bienes inmuebles o capital físico destruido y la reparación de la capacidad productiva a nivel local (Ministerio Coordinador de Política Económica, 2016).

Por su parte, la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto del 16 de

⁴ Policía Nacional del Ecuador

abril de 2016, establece que los fondos para la reconstrucción y reactivación económica y social saldrían de:

- Contribuciones solidarias temporales para apoyar a las zonas afectadas.
- Incentivos para la reconstrucción y recuperación de las zonas afectadas.
- Regímenes laboral y de servicio público excepcional.
- Medidas de alivio para las zonas afectadas.
- Incremento temporal de 2 puntos adicionales sobre la tarifa del 12% del IVA⁵, hasta por el plazo de un año.
- Remisión de cuotas del RISE⁶ vencidas en abril y mayo 2016.
- Exoneración de ISD⁷ y aranceles para importación de bienes capital de contribuyentes que sufrieron afectación económica.
- Diferimiento de pago y cuota e interese de abril, mayo, junio de 2016 de obligaciones con el Sistema Financiero Nacional.
- Asignación de recursos públicos para fomentar la concesión de créditos en la zona afectada.
- Contribución sobre bienes inmuebles y derecho representativos de capital existente en el Ecuador.
- Contribución del 0,9% sobre el patrimonio de personas naturales igual o mayor a 1 millón.
- Un día de remuneración de personas naturales en relación de dependencia que perciban más de 1.000 como remuneración mensual (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

⁵ Impuesto al Valor Agregado

⁶ Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano

⁷ Impuesto a la Salida de Divisas

La Arquitectura del Riesgo

Para enfrentar el desastre, el gobierno generó una restauración administrativa, basándose en el siguiente sustento legal, enmarcado en las referencias para la Gestión de Riesgos en el Ecuador. (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016) .

- Constitución de la República.
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP).
- Ley Orgánica de la Defensa Nacional
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado.
- Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado

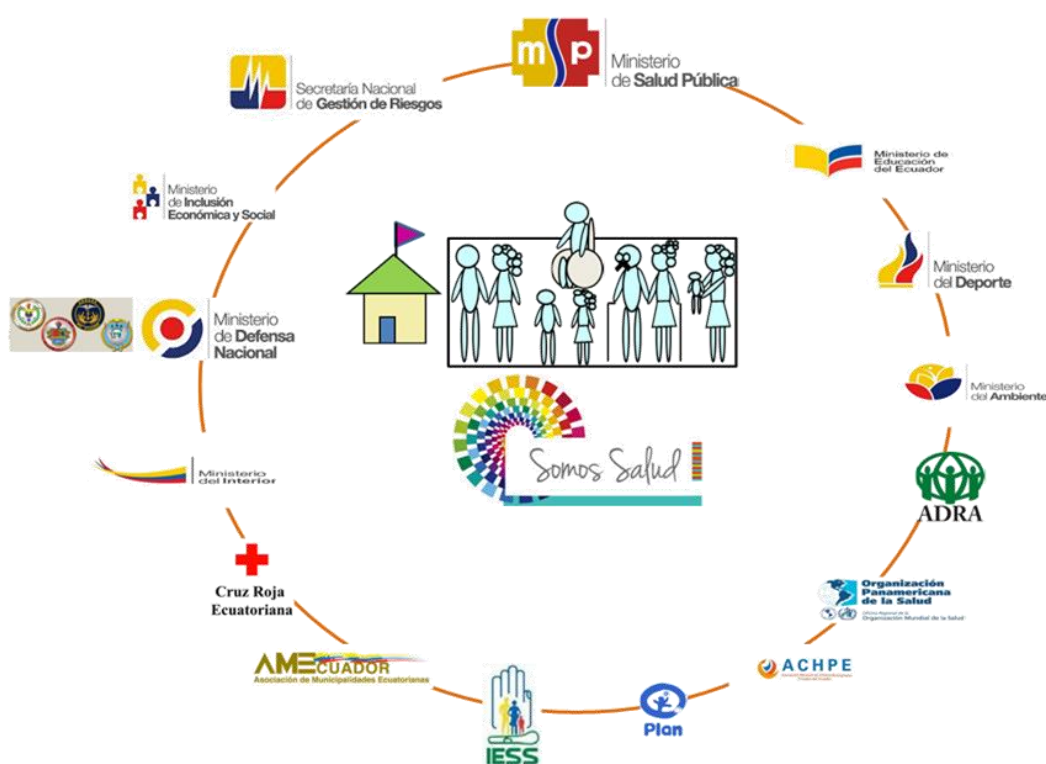
Además, el gobierno identificó la necesidad de separar los esquemas de coordinación en lo referente a prevención de riesgos y respuesta ante emergencias y desastres, con la finalidad de que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos defina estructuras que aborden lineamientos de acción tanto nacional como internacional.

El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos está conformado por las unidades de gestión de riesgos de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. La Constitución señala que “El Estado ejercerá la rectoría a través del órgano ejecutor de Gestión de Riesgos que es la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (Constitución de la República del Ecuador , 2008).

En la siguiente figura se sistematiza cómo se diseñó la articulación de los diferentes ministerios y otras instituciones públicas así como agencias de cooperación internacional y otras organizaciones no gubernamentales.

Figura No. 1

Articulación Intersectorial - Atención Integral en situaciones de emergencias y desastres



Fuente: (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2014)

Los Comités de Operaciones de Emergencia

El Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado en el artículo 24 indica que los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) “Son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre” (Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2010)

Los COE operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República.

Los Comités de Operaciones de Emergencia pueden ser nacionales, provinciales y cantonales, y serán normados por la Secretaría Nacional Técnico de Riesgos. Su responsabilidad es planear y mantener la coordinación y operación conjunta entre diferentes niveles y funciones de las instituciones involucradas en la respuesta y atención a emergencias y desastres en un ámbito territorial definido (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2014)

En la Tabla No. 2 detallamos las funciones asignadas a cada Comité de Operaciones de Emergencia en las diferentes instancias territoriales.

Tabla No. 2

Comités de Operaciones de Emergencia según el ámbito territorial

Tipo de Comité Territorial	Función
Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE-N)	Dirigido por el Presidente de la República; corresponde al máximo nivel de coordinación para la atención de emergencias y desastres, o como preparación ante potenciales eventos según el nivel de alerta emitido.
Comités de Operaciones de Emergencias Provinciales (COE-P)	Dirigido por el Gobernador, corresponde al máximo nivel de coordinación provincial para la atención de emergencias y desastres o como preparación ante potenciales eventos según el nivel de alerta emitido.
Comités de Operaciones de Emergencias Municipales (COE-M)	Dirigido por el Alcalde del GAD Municipal / Alcalde del Distrito Metropolitano, corresponde al máximo nivel de coordinación municipal/metropolitana para la atención de emergencias y desastres o como preparación ante potenciales eventos según el nivel de alerta emitido.

Comisión Parroquial de Atención de Emergencias (COPAE)	Dirigido por el Presidente de la Junta Parroquial, corresponde al máximo nivel de coordinación parroquial para la atención de emergencias y/o desastres o como preparación ante potenciales eventos según el nivel de alerta emitido.
---	---

Fuente: (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2014)

Además de un fortalecimiento y la reactivación del COE, se crea el Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva para la aplicación de políticas, proyectos y programas para en el corto plazo responder a la emergencia, impulsar y facilitar la reactivación en la economía, el comercio y la reconstrucción de las principales localidades afectadas, lo que se lograría articulándose con algunas entidades públicas cumpliendo las siguientes funciones:

Secretaría Nacional de Gestión de la Política: garantizando la atención a las poblaciones afectadas en los primeros momentos de la emergencia con la entrega de kits de alimentación y suministros de agua

Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa con el apoyo Ministerio de Inclusión Económica y Social emprendieron políticas de intervención como la instalación de albergues oficiales y apoyo a los refugios auto-organizados o temporales.

Ministerio de Inclusión Económica y Social proporcionó bonos de acogida, alquiler y alimentación para brindar viviendas temporales a las familias afectadas.

Ministerio de Salud garantizo los cuidados en los albergues y unidades de salud instalando un puesto de salud para la atención de las familias y hospitales móviles.

Ministerio de Educación posibilitó la infraestructura adecuada para el inicio del periodo lectivo mediante la construcción de 26 unidades educativas provisionales (24 en Manabí y 2 en Esmeraldas).

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda implementó incentivos para la reparación y reconstrucción de viviendas destruidas en zonas seguras y la construcción de nuevas viviendas en terrenos urbanizados por el Estado. (Secretaría Nacional de Gestión de la Política, 2017).

Una vez que hemos descrito la arquitectura institucional y la forma en que se organizó el aparato estatal para enfrentar la emergencia por el terremoto del 16A, debemos abordar también el tema de la participación social, cómo se organizó y se articuló la acción ciudadana que volcó su solidaridad hacia las personas afectadas por el terremoto.

El domingo 17 de abril de 2016 la movilización de la sociedad civil fue una respuesta popular y espontánea frente a la tragedia que vivían nuestros hermanos de Manabí y Esmeraldas, a la vez se activó la Mesa de Voluntariado que constituye una iniciativa basada en la Ley de Participación Ciudadana que tiene la misión de convocar a los voluntarios a la articulación inmediata para prestar ayuda en todo el país.

El artículo 37 de la Ley de Participación Ciudadana en el capítulo segundo aborda el tema de voluntariado de acción social y desarrollo, señala:

Art. 37.- El voluntariado.- El Estado reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social, como una actividad de servicio social y participación libre de la ciudadanía y las organizaciones sociales en diversos temas de interés público, con independencia y autonomía del Estado. La ciudadanía y las

organizaciones sociales también podrán establecer acuerdos con las autoridades de los diversos niveles de gobierno para participar de manera voluntaria y solidaria en la ejecución de programas, proyectos y obra pública, en el marco de los planes institucionales. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2011, pág. 12)

Durante la emergencia alrededor de 17.000 voluntarios se activaron a través de la Mesa11 para ayudar a levantar información sobre las donaciones, armar los kits de alimentos y aseo que se enviaba a las zonas afectadas, además se “desplazó personal de diferentes sectores, profesiones y disciplinas hacia la zona de desastre para apoyar las acciones emprendidas por todas las instituciones del Estado” (El Telégrafo, 2016).

Como podemos ver en el caso de la emergencia por el terremoto del 16 de abril, la participación ciudadana en nuestro país fue sometida a las acciones y planes de todas las instituciones del Estado, el apoyo de las personas en general se limitó a realizar donaciones de determinados víveres y artículos de aseo que eran prioritarios en ese momento, sin embargo el traslado y entrega de víveres, ropa, agua y otras donaciones hacia las zonas afectadas estuvo a cargo de las Fuerzas Armadas, es decir el gobierno acaparó el control y colocó en segundo plano la participación social.

Un hecho completamente opuesto fue lo que ocurrió en México con el terremoto con magnitud de 8.1 grados del 19 de septiembre de 1985, cuando la vida de miles de personas se vio afectada por un desastre natural de tal magnitud, en el que murieron miles de personas, decenas de miles quedaron heridas, y centenas de miles quedaron damnificadas, y frente a esta catástrofe el estado mexicano mostró completa incompetencia para enfrentar la emergencia, se dio una suerte de empoderamiento

social que “se transformó en un despertar de conciencias, en un movimiento que logró la reconstrucción de la ciudad desde abajo” (Ramirez, 2005).

En este sentido la realidad que vivió la población de la ciudad de México fue completamente distinta a la que atravesamos en el terremoto del 16A, ya que en nuestro caso el Estado tomó el control total de la situación de emergencia, mientras que en el caso de México fue la población quien reaccionó con un sentido comunitario, de compromiso y de apoyo hacia las víctimas de la catástrofe, es así como se pasa de la “solidaridad a la toma de la ciudad” y la sociedad civil transforma el uso del espacio público y genera un gobierno civil paralelo que de forma organizada asume las labores de rescate, entrega de alimentos, agua, insumos de aseo, atención médica y psicológica (Ramirez, 2005).

Esta valiosa labor ciudadana sin lugar a dudas sienta un precedente para la participación y la organización social de México, se promueve la necesidad de fortalecer una sociedad equitativa que resista a los intereses económicos que mueven al poder político y potencia a los movimientos sociales.

Bajo esa mirada podemos preguntar en el caso de nuestro país ¿qué pasa con la organización social y la participación en el Ecuador?, ¿el terremoto despertó la conciencia social o la necesidad de estar organizados, o simplemente dejamos que todo lo resuelva el Estado?

Capítulo II

En este capítulo se analizará a partir de las visitas in situ a los albergues y asentamiento de Pedernales, la aplicación de los lineamientos internacionales entorno al cumplimiento de los derechos humanos de las personas afectadas por eventos naturales extremos.

Derechos humanos en condiciones de desastres naturales

Los desastres naturales son eventos que afectan la capacidad de respuesta del territorio, su desarrollo social y económico, esto crea desafíos en la sociedad para brindar asistencia humanitaria ya que las personas afectadas enfrentan vulneración en materia de derechos humanos, tales como: falta de seguridad y protección, acceso desigual y discriminación en la asistencia de servicios básicos, separación de la familia, reubicación forzosa, regreso o reasentamiento peligroso de personas desplazadas, falta de restitución de la propiedad y acceso a la tierra, y pérdida o destrucción de documentación (IASC Comité Permanente entre Organismos, 2011).

Los tratados internacionales de derechos humanos son normas importantes en el trabajo que se realiza con las personas afectadas en los desastres naturales, ya que estos proporcionan un marco jurídico internacional que sirve de guía para las actividades que se planifican para una respuesta humanitaria, asegurando que estos derechos sean aplicados a nivel operativo en las zonas de desastres.

En Manabí después del terremoto del 16A, la organización operativa de la asistencia humanitaria estuvo a cargo del gobierno central, delegando a instituciones públicas y organizaciones internacionales a identificar las necesidades prioritarias de las personas afectadas, siguiendo los lineamientos que brindan las directrices para la protección de

Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales⁸, tales como: Derechos relativos a la seguridad física e integridad; Derechos relativos a las necesidades de vida básicas; Derechos relativos a otras necesidades económicas, sociales, culturales y de seguridad; Derechos relativos a otras necesidades políticas y civiles (Ferris, 2012)

Según la experiencia de Manabí la primera respuesta ante el evento natural extremo fue atender los derechos relativos a las necesidades de la vida básica como señala las directrices, es decir, lo primordial fue proveer de agua, vivienda y alimentación para garantizar un lugar seguro y los derechos prioritarios a las familias afectadas.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR⁹ es una agencia líder que tiene la responsabilidad y experiencia en el área del desplazamiento forzoso, además tiene el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para proteger y resolver los problemas de las personas refugiadas y apátridas en todo el mundo (ACNUR, 2008).

Más allá del derecho a la protección internacional en conformidad con el Estatuto del ACNUR, la Convención sobre los Refugiados o el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados 1967, menciona que todos los refugiados y “ciertamente todas las personas poseen derechos humanos básicos”, están respaldados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: el derecho fundamental de las personas a la vida, la libertad y a la seguridad; a la protección por parte de la ley; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; y el derecho a la propiedad (Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967).

⁸ Informante Oficial MIES

⁹ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados (ACNUR)

En los albergues oficiales que se instalaron para las personas afectadas por el terremoto, las organizaciones internacionales de ayuda humanitaria que querían prestar apoyo durante la emergencia y el proceso de reconstrucción, necesitan un permiso del Estado y tenían la obligación de cumplir con los principios rectores establecidos por las Naciones Unidas para velar el cumplimiento de los derechos humanos en condiciones de refugio.

De acuerdo al Manual para situaciones de Emergencia del ACNUR, desde que empieza una emergencia, incluso durante la fase preparatoria, la planificación debe tener presente la fase posterior a la emergencia así como prever soluciones duraderas, cuando la operación de emergencia cuenta con la participación de los refugiados desde el principio, su efectividad será mucho mayor. Además, este tipo de planteamiento permite a los refugiados mantener su sentido de la dignidad y su proyecto de vida, fomentando su independencia y ayudando a evitar la dependencia, puesto que en las emergencias, hay una tendencia a considerar a los refugiados como personas desvalidas y receptores pasivos de ayuda externa.

En los albergues y asentamientos de Pedernales una de las organizaciones internacionales que prestó asistencia humanitaria fue Aldeas S.O.S, quienes apoyaron a esta población desde el inicio de la emergencia en un fortalecimiento social, como en el caso de gente que perdió sus familiares o bienes, brindaron apoyo psicológico para enfrentar la crisis.

También el apoyo de esta organización fue crear herramientas para que la gente pueda acoplarse a sus nuevas y difíciles condiciones de vida, mediante talleres de: emprendimientos, equidad de género, erradicación de la violencia intrafamiliar, entre otros temas; los cuales se abordaron según Informante Oficial de Organización

Internacional debido a la situación previa al terremoto, en la que la sociedad en general de Pedernales mostraba altos índices de problemas de drogas, alcoholismo, embarazos adolescentes, abusos sexuales y violencia intrafamiliar, esto sumado a las malas condiciones de vida, como falta de servicios básicos, desempleo, irregularidades en tenencia de la tierra, el terremoto acentuó esta problemática social. Como lo señala (Bravo, 2017) aunque un desastre puede originarse por causas naturales, el que se convierta en una catástrofe depende de razones políticas, sociales y económicas.

Situación de vulnerabilidad en Pedernales previo al terremoto

Previo a lo acontecido el 16 de abril de 2016, el cantón Pedernales ya contaba con situaciones de vulnerabilidad, las cuales fueron un detonante para aumentar las pérdidas humanas e infraestructura. Estas ya fueron detectadas en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Pedernales, desarrollada en el año 2014, la cual teóricamente pretendía la realización del Buen Vivir así como el desarrollo sostenible integral del cantón, mediante el diagnóstico de riesgos en el crecimiento de la población, vivienda, salud, sistemas de infraestructura básica (incluyendo el agua para el consumo humano) y asentamiento humanos (GAD Municipal Cantón Pedernales, 2014).

Entre los factores de riesgo identificados en el Plan se incluye el crecimiento poblacional. De acuerdo a (Wisner, B et al, 2003), el incremento de la población explica cómo en un evento extremo el número de muertos aumenta.

En el gráfico No. 1 se visualizan los cambios que ha experimentado el cantón Pedernales en el crecimiento poblacional a partir del censo realizado en los años 1990-2001 -2010, observando un crecimiento del 17,6% de su población (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010).

Gráfico No.1

Crecimiento Poblacional de Pedernales 1990 - 2001 -2010



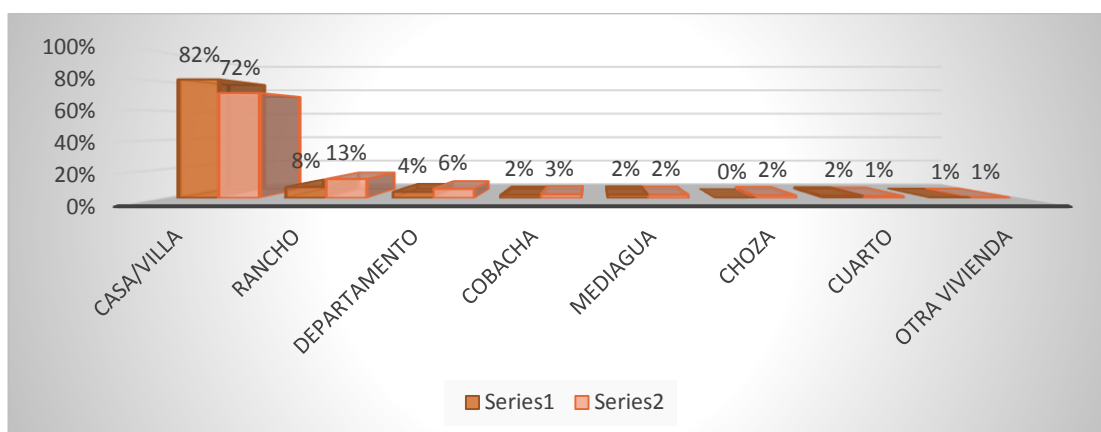
Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010)

Según datos obtenidos del último censo realizado por el INEC, un alto porcentaje de viviendas han dejado de utilizar los materiales tradicionales de la zona para la construcción de las viviendas, siendo remplazados por hormigón armado, sobre todo en el centro urbano del cantón.

Estos datos se presentan en el gráfico No.2, donde se puede ver que el 88,7% de la población con vivienda propia dispone de una casa con dichos materiales (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010)

Gráfico No. 2

Tipos de vivienda



Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010)

Este tipo de vivienda (hormigón armado) se convierte en un factor de riesgo para sus habitantes, ya que al ser una zona de alto riesgo sísmico los materiales utilizados en las viviendas ocasionan mayor afectación en un evento como el ocurrido el 16 de abril.

Foto No.1

Construcciones de hormigón armado en Pedernales



Foto: Viviana Pino

Foto No. 2

Construcción de casas



Foto: Viviana Pino

En la fotografía 1 y 2 se visualiza el tipo de construcción que como menciona el INEC en el censo del 2010, la mayoría de las viviendas son de hormigón armado y no se toma en cuenta que este tipo de construcción no responde a las condiciones climáticas y un posible deterioro.

Recogiendo información del (Ministerio de Salud, 2012), se presenta a continuación algunos indicadores de salud de Manabí, comparándolo con la media nacional, y con las provincias que presentan los indicadores más altos y más bajos de los parámetros seleccionados.

Podemos ver que en cuanto a la expectativa de vida, se tiene que el promedio nacional es de 72,45 años para los hombres y 78,08 para las mujeres. En Manabí el promedio es de 71,7 años para los hombres y 77,95 para las mujeres. Los indicadores más altos del país para las mujeres se registran en Azuay, con una expectativa de vida de 80,37 años; en tanto que para los hombres es de 76,19 en Loja. Los indicadores más bajos

se registran en Los Ríos 75,22 años para las mujeres y 68,88 años para los hombres.

En la tabla No.3 se presentan datos de otros indicadores de salud.

Tabla No.3
Indicadores de salud

Indicador	Promedio nacional	Manabí	Provincia con el indicador más alto	Provincia con el indicador más bajo
Razón Mortalidad Materna ¹⁰	70,4	78,7	141,1 Morona Santiago	20,2 Los Ríos
Mortalidad en menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos)	13,69	9,52	22,38 Cotopaxi	8,45 Imbabura
Mortalidad neonatal (por 1.000 nacidos vivos)	4,34	1,3	6,8 Pichincha	0,88 Zamora Chinchipe
Muertes por enfermedades transmisibles (tasa /100.000 habitantes)	36,35	23,53	81,83 Chimborazo	21,9 Esmeraldas

Fuente: (Ministerio de Salud, 2012)

En este cuadro se puede apreciar que los indicadores utilizados por el Ministerio de Salud para Manabí, están cercanos y en algunos casos más bajos que el promedio nacional. Sería importante conocer los cambios que se den de estos indicadores en Manabí en la era post terremoto.

¹⁰ La población estimada del total de recién nacidos con la reconstrucción retrospectiva del indicador con base en nuevo método de cálculo.

Uno de los aspectos más críticos de Manabí es el agua segura para el consumo humano. Como se puede ver en la tabla No. 4 se presentará la procedencia del agua para el consumo humano en el Cantón Pedernales.

Tabla No. 4
Procedencia Agua para el consumo

Procedencia principal del agua recibida	Casos	Porcentaje
De red pública	2.343	31,82 %
De pozo	1.438	19,53 %
De río, vertiente, acequia o canal	1.034	14,04 %
De carro repartidor	2.500	33,95 %
Otro (Agua lluvia/albarrada)	48	0,65 %
Total	7.363	100 %

Fuente: (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales, 2014)

Con lo expuesto en la tabla anterior se puede observar lo serio de la problemática del agua en Pedernales, puesto que sólo el 31,8% de la población tiene acceso al agua procedente de la red pública; en tanto que el 33,95% de la población recepta (compra) agua mediante el carro repartidor, siendo este una de las mayores afectaciones para el cantón ya que al contar con insuficiente agua potable y obras de saneamiento ha incidido en la salud de la población.

Otra problemática importante en el cantón Pedernales es la existencia de asentamientos humanos irregulares, los cuales carecen de sistemas de infraestructura y servicios básicos, la gente se instala en zonas de riesgo, con una tenencia ilegal de la tierra.

La situación descrita se agudiza después del terremoto, ya que los derechos de las personas afectadas a raíz de un desastre natural son vulnerados ya que hay un acceso desigual a la asistencia, discriminación en la prestación de asistencia, reubicación

forzosa, reasentamientos peligrosos o involuntarios, lo cual produce una gran cantidad de personas internamente desplazadas (Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC, 2006)

Pedernales fue uno de los cantones más afectados, tanto en pérdidas de vidas humanas como en la infraestructura pública y privada. El colapso y los daños que el sismo provocó en las edificaciones causó el fallecimiento de 172 personas, interrupción del servicio eléctrico y de agua para el consumo humano por alrededor de 5 días, además el desplazamiento de al menos 1880 personas damnificadas quienes recibieron colchones, sábanas, ropa y alimentos por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social, las cuales fueron ubicadas en los 3 albergues oficiales que fueron instalados en el cantón (Comité para Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2016).

Después del desastre natural que afectó al cantón Pedernales, hubo dos tipos de ayuda para la reconstrucción y reactivación de la población: una basada en la colaboración e iniciativas de la ciudadanía y la cooperación internacional, que fue relativamente pequeña, y otra canalizada a través de varias instituciones del Gobierno Nacional con base a lo decretado en el estado de excepción.

Una de las medidas aplicadas fue la implementación de los apoyos económicos para enfrentar el problema de la pérdida de vivienda. Para ello el gobierno central implementó estrategias de intervención para atender a la mayor parte de la población damnificada y a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social se implementó el Programa de Atención Integral a las personas damnificadas por el terremoto del 16A, en el que establece que las familias damnificadas que no están localizadas en albergues podrán tener acceso a apoyos económicos durante 6 meses, para acceder a vivienda temporal y acompañamiento familiar, mediante el Bono de

Acogida en el que se entrega un mensual de 135 dólares para la familia acogiente y 15 dólares para el pago de servicios básicos; Bono de Alquiler de un valor mensual de 135 dólares para la familia o persona por alquiler de vivienda; y el Bono de alimentación que entrega un valor mensual de 100 dólares para la familia damnificada.

Hasta agosto del 2016 se habían entregado 12.942 bonos de acogida, 1.623 bonos de alquiler y 26.076 bonos de alimentación, como soluciones temporales y transitorias para las familias, mientras se avanza en la etapa de reconstrucción de viviendas y hábitat. (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2016).

Una de las soluciones más viables para las personas damnificadas fue la opción del bono de acogida, mediante el cual se buscaba reconstruir el tejido social que se vio fuertemente afectado por el desplazamiento obligado al perder no únicamente sus viviendas sino a familiares y amigos, ya que al estar en el medio familiar lograron de cierta forma continuar con sus actividades y retomar su ritmo de vida.

A continuación analizaremos la situación que se vivió en los albergues, desde una perspectiva de derechos humanos.

Albergues

El desastre natural ocurrido el 16 de abril, provocó el desplazamiento interno de una gran cantidad de personas de la costa del Ecuador, como consecuencia de la destrucción total o parcial de sus viviendas, la reacción inmediata de la población fue ubicarse en lugares abiertos como plazas, parques, escuelas, terrenos baldíos, los cuales no contaban con la seguridad y la cobertura de servicios básicos, ante esta problemática el Estado implementa los albergues temporales en unidades educativas, estadios, aeropuertos, coliseos, y otras infraestructuras que no colapsaron por el sismo, lugares que medianamente cubrían las necesidades básicas de la población.

En este escenario, el Estado central adoptó una serie de medidas, en cumplimiento del Artículo No. 42 de la Constitución de la República del Ecuador dice que:

El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia. Prohibiendo todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios. Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada. Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El objetivo fue garantizar a la población desplazada un lugar seguro y digno para vivir, que cuente con la infraestructura necesaria, seguridad, servicios básicos y con procedimientos que no vulneren sus derechos.

En este contexto inicia la construcción de los albergues oficiales a cargo del Ministerio de Coordinación de Seguridad de acuerdo a la Ley de Seguridad Pública y del Estado

Artículo 34.- De la coordinación en caso de desastres naturales.- En caso de desastres naturales la planificación, organización, ejecución y coordinación de las tareas de prevención, rescate, remediación, asistencia y auxilio estarán a

cargo del organismo responsable de la defensa civil, bajo la supervisión y control del Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces, preservando el mantenimiento del orden público y el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas garantizados en la Constitución. El organismo responsable de la defensa civil actuará en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil, también contará con el apoyo de las Fuerzas Armadas y otros organismos necesarios para la prevención y protección de la seguridad, ejecutará las medidas de prevención y mitigación necesarias para afrontarlos y minimizar su impacto en la población (Ley de Seguridad Pública y del Estado , 2014).

En la tabla No. 5 se muestra las diferentes instituciones públicas que intervinieron en la creación e implementación de los albergues.

Tabla No.5

Acciones interinstitucionales

Institución Responsable	Actividades a realizar
El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	Identificar a la población que deberá ser preferencialmente atendida en los Albergues y velará por la ejecución de los protocolos de traslado voluntario de la población hacia los albergues.
Ministerio de Coordinación de Seguridad (MICS)	Basado en la información levantada por el MIES (demanda poblacional), en conjunto con autoridades de los GAD y del Cuerpo de Ingenieros del Ejército, determinará el predio más adecuado para la implantación del albergue.
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)	Calificación del daño que tienen las viviendas

Cuerpo de Ingenieros del Ejército	Realizará el diseño del albergue, que incluye la distribución de espacios de habitación, cocina, comedor, áreas recreacionales, servicios sanitarios y otros, considerando que las personas con discapacidad y personas de grupos de atención prioritaria deberán contar con un espacio preferencial en términos de accesibilidad, facilidades a los distintos servicios.
Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA),	Será responsable de la provisión de agua segura y saneamiento en los albergues; para este efecto, en coordinación con los GAD y dependiendo de la accesibilidad de servicio de agua potable en la zona. En caso de requerirlo realizará las coordinaciones correspondientes para abastecer de agua segura a través de tanqueros. Estará encargado también de la asesoría y manejo adecuado de residuos líquidos del albergue y de las adecuaciones de saneamiento para escurrimiento de agua lluvia, canales o diques de drenaje.
Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER),	Será responsable de la dotación y mantenimiento del servicio eléctrico, instalación, material y servicio eléctrico para alumbrado público, iluminación en carpas y áreas comunales del albergue.
Ministerio de Telecomunicaciones (MINTEL)	Garantizará el funcionamiento del sistema general de comunicaciones y conectividad para las áreas administrativas del albergue.
Ministerio de Hidrocarburos (MH),	Será responsable de la provisión de todo tipo de combustible para el correcto funcionamiento de los albergues.
Ministerio del Ambiente (MAE)	En coordinación con los GAD, garantizará la recolección y manejo adecuado de residuos sólidos del albergue.
El Ministerio de Salud Pública	Garantizará el acceso de la población albergada a los servicios de salud las 24 horas. Será responsable de velar por las condiciones de salubridad e higiene en los albergues, a través de la Agencia de Regulación y Control Sanitario (ARCSA) y reportar enfermedades relacionadas con condiciones del agua.
El Ministerio del Interior	A través de la Policía Nacional, será responsable de la seguridad en el interior de los albergues, designando personal suficiente para brindar seguridad 24/7, del control de ingreso y salida del albergue, así como la sistematización de estos registros

Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)	Serán responsables directos del servicio de recolección de desechos sólidos, alcantarillado y serán corresponsables de la habilitación y sostenibilidad de la provisión de servicios básicos de los albergues.
Fuerzas Armadas y otras instituciones	Serán responsables de la construcción de la plataforma del terreno donde se instalará el albergue, construcción del cerramiento del área de acceso al albergue, instalación de baterías sanitarias, duchas, puntos de agua y saneamiento, instalación de extintores y equipos contra incendios, ubicación de contenedores, bodega, para el almacenamiento de los enseres de la población albergada, instalación de iluminación exterior, conectividad, armado y ubicación de carpas en espacios asignados (carpas por familia y de espacios comunitarios, equipamiento de mobiliario y equipos para espacios comunales del albergue: cocina, comedor, bodegas, áreas para recreación y otros, ubicación de espacios destinados a la prestación de servicios públicos institucionales, como: Policía Nacional, Fuerzas Armadas, MIES, MSP y otros.

Fuente: (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2016)

Una vez implementados los albergues se inicia el traslado de la población a los campamentos oficiales, esta tarea estuvo a cargo del MIES - MIDUVI quienes previo al traslado debieron realizar un censo y verificación de las personas e infraestructura afectada, con la información obtenida se logró identificar qué personas acceden a los albergues y la ayuda programada, ya que el objetivo es que los grupos más vulnerables sean quienes ingresen en estos espacios, además las personas que a pesar de haber perdido total o parcial sus viviendas y cuenten con los títulos de propiedad puedan acceder a los diferentes tipos de bonos adoptados por el Estado, la tabla No. 6 muestra datos oficiales de la población albergada y el número de campamentos implementados en las zonas afectadas por el terremoto.

Tabla No. 6

Albergues oficiales establecidos en las zonas afectadas

Provincia / Cantón	Albergues operativos	Familias Albergadas	Personas Albergadas
Esmeraldas			
Eloy Alfaro	1	35	132
Esmeraldas	1	13	44
Muisne	5	563	2209
Manabí			
Chone	1	6	24
El Carmen	1	25	92
Flavio Alfaro	1	10	46
Jama	4	272	996
Jaramijó	1	87	331
Manta	1	152	571
Pedernales	3	401	1694
Portoviejo	1	189	724
Rocafuerte	1	1	5
San Vicente	2	237	942
Sucre	2	142	482
Total general	25	2133	8292

Fuente: (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2016), corte al 18 de agosto 2016

Según nos muestran los datos, Pedernales es la ciudad de la provincia de Manabí con la mayor cantidad de personas albergadas, datos que nos lleva a la reflexión que las personas afectadas por el terremoto se encontraban en una situación de alta vulnerabilidad y en zonas de riesgo.

En la ciudad de Pedernales se establecieron tres albergues: Divino Niño I y II y La Chorrera. El montaje de los albergues se realizó cumpliendo los protocolos establecidos en las directrices referentes a la seguridad de los campamentos en que menciona que deben ubicarse en zonas de bajo riesgo como lo podemos observar en la fotografía No.4

Foto No.4
Albergue Divino Niño 2



Foto: Miguel Jiménez / El Telégrafo

Este albergue se encontraba ubicado en la planada de la vía a Chamanga, que a su vez es segura en caso de tsunami por estar en la zona alta de Pedernales.

Los asentamientos o refugios

El terremoto del 16 abril evidenció la situación de vulnerabilidad en la que viven muchas familias en el Cantón Pedernales, incluyendo el casco urbano. Desde antes del terremoto, habían asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo y precarias condiciones de vida. Estos factores sociales, económicos y ambientales aumentan la susceptibilidad de una comunidad frente a un fenómeno natural. Estos factores incluyen por ejemplo la pobreza y la pobreza extrema, la inequidad de acceso a oportunidades y recursos en la región, afectando de manera diferenciada a los segmentos de la población más vulnerable.

Foto No.5
Asentamiento Pedernales –Punta del Mico



Foto: Verónica Freire

Punta del Mico, un barrio marginal de Pedernales en donde hay asentamientos irregulares, fue un sector afectado fuertemente por el terremoto y uno de los menos atendidos por las autoridades, esto evidencia que los sectores más vulnerables transformaron sus antiguas moradas, en muchos casos muy afectadas por el sismo, en refugios improvisados.

Estos asentamientos estaban ocupados por personas y familias que en el pasado tampoco tenían un hogar seguro, y que no quisieron sujetarse a la disciplina de los albergues. Entre sus habitantes se incluían personas con consumo problemático de alcohol y sustancias estupefacientes y con estilos de vida muy marginal.

Es necesario aclarar que en el caso de los refugios, se contó con el apoyo de organizaciones no gubernamentales como Visión Mundial, SOS Aldeas y CARE, de grupos religiosos, entre otros. Ellos proveyeron un apoyo escaso a las familias y personas asentadas en estos refugios, principalmente porque no estaban incluidas en los programas emanados del estado central. Por ello, es muy difícil decir que la ayuda

humanitaria es este sector se hizo en aplicación de los lineamientos más básicos de los derechos humanos.

La situación en los albergues y asentamiento

En esta sección se va a analizar la vida en los albergues y asentamientos, usando como marco conceptual las Directrices Operacionales del IASC (2006), especialmente en lo que se refiere a las condiciones que se deben cumplir en alojamientos temporales, como son los albergues. Se contrasta la directriz con la realidad de las familias que estuvieron albergadas en los campamentos oficiales y la permanencia en asentamientos.

Uno de los aspectos más importantes tiene que ver con el tiempo de permanencia en los albergues. La directriz C.2.2 establece que

Se tomarán medidas apropiadas que permitan la rápida transición de un refugio de emergencia a un alojamiento temporal o a una vivienda permanente, sin discriminación alguna y a la mayor brevedad posible (Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC, 2006).

La permanencia en los albergues oficiales en el caso de Pedernales fue por más de un año, debido a que previo a la construcción de las viviendas se realizó los respectivos estudios, verificando que sean lugares ubicados en zonas seguras, que cuenten con los servicios básicos y con los títulos de propiedad legalizados.

Sobre la permanencia en los asentamientos, lamentablemente, estos se han transformado en residencias permanentes, sin que se hayan tomado ninguna medida para solucionar esta situación.

La experiencia de Pedernales se puede contrastar con la situación sobre el derecho a una vivienda adecuada después de un desastre natural, que plantea la Relatora Especial sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada, Leilani Farha, en su informe del año 2016, señaló:

Las condiciones de vivienda posteriores a los desastres dejan la seguridad, la dignidad y la vida pendientes de un hilo. Por ejemplo, dos grandes terremotos ocurridos en Nepal en abril y mayo de 2015 afectaron a un tercio de la población del país, dañando o destruyendo más de 712.000 casas y desplazando a más de 2,6 millones de personas. En noviembre de 2015, 200.000 unidades familiares todavía vivían en refugios improvisados o temporales, sufriendo sin alimentos adecuados o acceso a medios de vida, escuelas y otros servicios esenciales. Los monzones y el invierno agravaron aún más su delicada situación. Muchos expresaron su profunda preocupación por la ausencia de planes de reasentamiento a mediano plazo y el miedo al desalojo. En un contexto posterior a un desastre, la destrucción y la falta de documentación que demuestre la titularidad de las tierras u otras formas de tenencia implican que muchas personas, entre ellas madres solteras, que son residentes en asentamientos informales o tienen modalidades de tenencia complejas no son capaces de presentar reclamaciones para asegurarse un lugar en el que vivir (Farha L, 2016, pág. 20)

Para la Relatora, se debe desarrollar una nueva visión sobre el derecho a la vida, pues, no se puede hablar de este derecho, si la vida que tienen los seres humanos no se desarrolla en un ámbito de dignidad, lo que incluye el acceso a una vivienda digna. En sus recomendaciones ella señala que:

La verdadera reunificación del derecho a la vida y el derecho a una vivienda adecuada solo puede lograrse mediante una respuesta mundial, dirigida por los

Estados, incluidos sus órganos legislativos y tribunales, por las instituciones de derechos humanos y por la sociedad civil (Farha L, 2016, pág. 72)

Los Estados deben abordar los problemas de vivienda inadecuada y falta de hogar y citarlos como problemas de derechos humanos básicos vinculados al derecho a la vida, en la legislación y las políticas nacionales... Los Estados deben reconocer formalmente que el derecho a la vida incluye el derecho a un lugar en el que vivir con dignidad y seguridad, sin violencia, y garantizar el acceso a la justicia a todas las víctimas de violaciones del derecho a la vida, incluidas las relacionadas con la falta de hogar y la vivienda inadecuada. Los Gobiernos deben garantizar la integración efectiva de la política de vivienda y la protección social con los marcos, mecanismos e instituciones de derechos humanos, de forma que la política de vivienda se articule adecuadamente en torno a la aplicación de las obligaciones de derechos humanos básicos, y el acceso al recurso efectivo se incorpore en el diseño y la aplicación de los programas (Farha L, 2016, pág. 73)

Una situación similar en algunas zonas periurbanas de Pedernales fue observada por la Relatora del Derecho a una Vivienda Adecuada Raquel Rolnik, en su visita a Maldivas para evaluar la reconstrucción de viviendas post-tsunami. Ella observó que

Cuatro años después (del tsunami), 5.071 de 8.327 personas desplazados por el tsunami seguían viviendo en refugios temporales (Rolnik, 2010, pág. 31).

La directriz C.2.1. señala que:

El alojamiento o vivienda temporal que se proporcione deberá cumplir con los criterios de idoneidad establecidos en el derecho internacional de derechos humanos. Los criterios de idoneidad son: accesibilidad, asequibilidad,

habitabilidad, seguridad de tenencia, adecuación cultural, conveniencia de la ubicación, y acceso a servicios esenciales como salud y educación. El respeto de las normas de seguridad dirigidas a reducir daños en casos de futuros desastres también constituye un criterio de idoneidad (Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC, 2006).

La experiencia en los albergues nos permite señalar que el caso de Pedernales, no se consideró en su totalidad los principios establecidos en las directrices sobre alojamiento temporal y vivienda, puesto que fueron ubicados en un sector de las afueras de la ciudad, no se consideró la adecuación cultural, ya que al ser la población movilizada a estos espacios tuvieron que dejar sus lugares de residencia y sus relaciones interpersonales, rompiendo el tejido social, sin embargo hay que señalar que existieron cosas positivas como proveer de agua segura, alimentación y facilitar el transporte de los niños a las escuelas, garantizando así de esta forma el acceso de salud y educación, por otro lado debemos señalar que el estado no garantizó los mismos derechos para las personas más vulnerables que se encuentran en los asentamientos irregulares.

En relación a la directriz C.2.3, que dice que:

Todos los grupos y personas afectados deberán ser consultados, participando en la planificación y ejecución de los programas de alojamiento temporal y vivienda permanente, para inquilinos y propietarios/ocupantes. Cualquier decisión relacionada con el traslado de un refugio de emergencia a un refugio temporal o vivienda permanente requerirá la plena participación y la decisión/acuerdo de las personas afectadas (Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC, 2006).

Las observaciones de campo y las entrevistas hechas a personas claves en el albergue nos muestra que el estado no consultó, ni promovió la participación de los habitantes afectados, debido a que el gobierno delegó a las instituciones respectivas el análisis, la planificación y la construcción de las soluciones habitacionales, esto da cuenta de que no se respetan los derechos de la ciudadanía en la participación de temas importantes para el desarrollo y reactivación económica y social, en el caso de los asentamientos es aún más crítica la situación, ya que ni siquiera tenían la seguridad de que contarían con una vivienda a pesar de que en una primera visita de funcionarios del MIDUVI¹¹ se les entregó unos documentos similar a los títulos de propiedad, pero sin ningún valor legal.

Tomando en cuenta que la permanencia en los albergues fue mas de un año, es necesario analizar otros aspectos de la directrices. Sobre las necesidades básicas de la población acogida, el principio general establece que:

Durante la etapa de emergencia inmediata, el suministro de alimentos, agua potable y saneamiento, alojamiento, vestido y servicios de salud se considerará adecuado siempre que responda a las necesidades básicas de subsistencia y cumpla con las normas internacionalmente reconocidas (Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC, 2006)

La directriz B.2.2 dice:

El derecho a agua potable y saneamiento deberá ser respetado y protegido. Deberá entenderse como el derecho a agua potable suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y asequible para el uso personal y doméstico sin discriminación alguna. Como mínimo deberá proporcionarse agua potable,

¹¹ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

segura en las cantidades necesarias para prevenir la deshidratación, para el consumo, ña cocina y las necesidades personales e higiénicas para una vida digna (Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC, 2006)

La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derechos al Agua y la Sanidad, Catarina de Albuquerque en su informe de la visita a Kiribati (isla que enfrenta graves problemas por el cambio climático) señala que:

Las leyes internacionales de derechos humanos exigen que el agua esté disponible continuamente, de manera y cantidad suficiente para cumplir con los requisitos de consumo e higiene personal, así como de usos personales y domésticos, como la cocina y la preparación de alimentos, el lavado de platos, lavandería, y limpieza (De Aburquerque C, 2012, pág. 16).

Ella añade que

Ni la continuidad ni la cantidad exacta requerida pueden ser determinadas en abstracto, ya que los requisitos individuales para el consumo de agua varían, por ejemplo debido a las condiciones climáticas, el nivel de actividad física y las condiciones personales de salud (De Aburquerque C, 2012)

La Relatora explica que bajo condiciones de desastre, se ha establecido una cantidad mínima absoluta de 15 litros per cápita por día. Sin embargo, tal cantidad plantea problemas de salud, ya que es insuficiente para cumplir con los requisitos de higiene, y no debe entenderse que corresponde a la plena realización del derecho al agua.

Relacionando con la dotación de agua segura en los albergues de Pedernales, las encuestas realizadas señalan que la población se encontraba satisfecha por el abastecimiento y cobertura de sus necesidades con respecto al agua y servicios básicos,

no siendo la misma realidad en los asentamientos puesto que ellos para contar con este servicio básico debían comprar en los tanqueros que eventualmente pasaban por su sector.

Sobre el acceso al trabajo, la directriz C.3.1 dice que:

Deberá facilitarse el acceso a oportunidades de subsistencia y empleo, así como a los proyectos para restaurar las actividades económicas, las oportunidades de empleo y los medios de subsistencia que se ven interrumpidos por el desastre natural, sin discriminación alguna, lo antes posible y del modo más exhaustivo posible. En la mayor medida posible, dichas medidas deberán emprenderse durante la etapa de emergencia (Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC, 2006).

De manera más específica, esta directriz plantea que es necesario

Ofrecer a las mujeres, así como a las personas con necesidades especiales, oportunidades económicas viables a fin de protegerlas contra la trata, la explotación, abuso sexual, la prostitución forzada y otras fuentes de ingresos abusivas y peligrosas (Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC, 2006)

Las observaciones hechas en los albergues muestran que fue fundamental la presencia de organizaciones internacionales, ya que ellos al detectar que puede existir una dependencia de la ayuda recibida, brindaban talleres a las mujeres sobre micro emprendimientos para que tengan un ingreso económico, generando independencia económica y fuentes de ingresos a futuro, un aspecto negativo fue que para los hombres se redujo las fuentes de empleo ya que la gran mayoría eran albañiles y las constructoras a cargo de los planes de vivienda contrataron mano de obra de otras

provincias, creando esto una situación de dependencia económica ya que el estado cubría sus necesidades básicas, en el caso de los asentamientos el desempleo era evidente y una problemática previa al terremoto, que se agudizó después del desastre y una muestra de ello es que los hombres mantenían su actividad pesquera, sin embargo los recursos económicos eran destinados a sus vicios (drogas y alcohol) y esto afectaba directamente al sustento familiar, según testimonio habitante asentamiento.

Sobre el derecho a la salud la directriz B2.5 establecen que

Las necesidades de las personas afectadas que requieran cuidados médicos, incluyendo la salud mental y la atención psicosocial, si los problemas y necesidades son preexistentes, inducidos por una emergencia o relacionados con la respuesta humanitaria (Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC, 2006).

En las encuestas hechas en los albergues Divino Niño I y II se evidenció que casi toda la población albergada había recibido atención de salud, tanto física como psicológica de calidad. Esta situación no se observó en los asentamientos informales, salvo cuando de manera esporádica, hubo la visita de organizaciones internacionales.

Las directrices señalan que durante y después de la etapa de emergencia del desastre se suministraran alimentos adecuados, agua potable y saneamiento, alojamiento, vestido y servicio básicos de salud, además asistencia psicosocial y servicios sociales cuando fuere necesario para las personas afectadas (Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC, 2006), de acuerdo a datos proporcionados por informante oficial de Organismo Internacional, los albergues contaban con baterías sanitarias para mujeres y hombres; provisión diaria de agua

segura, abastecida por tanqueros; la dotación de comida era por 5 veces al día, la misma que contaba con una supervisión de especialistas en nutrición; también contaban con apoyo psicológico y terapias grupales para lograr una buena convivencia y superar el shock del desastre; los niños que asistían a la escuela contaban con recorrido a las instituciones educativas sin ningún costo para las familias.

Foto No. 6
Terapias grupales niños y niñas



Foto: Andrés Durán / diario El Ciudadano

En la foto No.4 se observa el apoyo psicológico del MIES¹² y las organizaciones internacionales que se dio en los albergues a los niños y niñas para sobrellevar el cambio en su tejido social.

Sobre la presencia militar en los lugares de asentamiento temporal, la directriz A.5.3 dice:

Una vez la fase de emergencia inmediata ha pasado, los campamentos o centros colectivos establecidos por el ejército u otros grupos armados deberán ser

¹² Ministerio de Inclusión Económica y Social

administrados por autoridades u organizaciones civiles. El papel de la policía y las fuerzas de seguridad deberá limitarse a la provisión de seguridad.

A pesar de que los lineamientos internacionales señalan que los comités de seguridad deben estar integrados por miembros de las comunidades desplazadas, de forma que se garantice el poder circular libremente dentro y fuera del campamento y que la presencia militar y policial se limita en la medida estrictamente necesaria para proporcionar seguridad, esto no es lo que sucedió en los albergues. La presencia militar fue permanente, la misma que se inició con la construcción de las plataformas y se acabó con el levantamiento de los campamentos.

En el trabajo de campo se pudo evidenciar que, para entrar a los albergues se necesitaba pasar por una garita, a cargo de la Policía. El ingreso estaba restringido a personas exteriores y los albergados no podían recibir visitas. Por otro lado, había un horario de ingreso a los albergues que era controlado por la fuerza pública, dándose una situación de cercamiento tanto físico como reglamentario de la población albergada.

Foto No.7

Presencia militar



Foto: Patricio Terán / EL COMERCIO

En la entrevista con funcionario de una organización internacional que apoyó en los albergues, resaltó que respaldándose en el estado de excepción declarado tras la emergencia, las Fuerzas Armadas se hicieron cargo de la gestión administrativa y seguridad de los albergues, menciona que esta presencia no es del todo positiva debido a que el trato con las personas del campamento era autoritaria y querían mantenerse bajo un régimen militar y el acatamiento de las ordenes y reglas impuestas.

Los militares a cargo para referirse a la población utilizaban términos como personal infantil, personal femenino y masculino, las visitas se restringieron y se debían cumplir los horarios de salida e ingreso a los campamentos, la presencia militar como podemos observar causó un impacto fuerte en la forma de vida de los damnificados, de modo que muchas familias a pesar de contar con servicios básicos, atención médica y alimentación, no lograron adaptarse al este régimen militar y abandonaron los albergues, volviendo muchas de ellas a asentamientos irregulares en precarias condiciones de vida y en sitios de mayor riesgo social.

Capítulo III

La vulnerabilidad, riesgo y resiliencia son conceptos abordados en este capítulo desde el enfoque de la ecología política, permitiendo realizar una tipificación de la vulnerabilidad de las personas afectadas por eventos naturales extremos, basadas en experiencias in situ.

Vulnerabilidad, Riesgo y Resiliencia

Ante eventos extremos, como los que se dieron en el terremoto de Manabí el 16A, es importante reflexionar sobre las condiciones sociales y ambientales que determinaron la forma como el terremoto tuvo lugar. Para ello es necesario revisar algunos conceptos que surgen desde la ecología política de los desastres.

El desastre visto desde la ecología política analiza el grado de vulnerabilidad y marginalidad con la que se enfrentan los diferentes sectores de la sociedad, ante eventos naturales extremos. Estos eventos se tornan en desastres, debido a condiciones económicas, sociales y políticas. Las decisiones que se toman frente a los desastres son netamente políticas con resultados diferentes entre los distintos sectores de la sociedad (Bravo, 2017).

De acuerdo a la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, la vulnerabilidad es la condición determinada por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad frente a un fenómeno natural (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres EIRD, 2004). Estos factores incluyen por ejemplo la pobreza y la pobreza extrema, la inequidad de acceso a oportunidades y recursos en la región.

Estos factores hacen que el fenómeno natural afecte de manera diferenciada a ciertos segmentos de la población más que a otros, como es el caso de los habitantes de Punta

del Mico, un barrio marginal de Pedernales, en la que la población antes del terremoto vivía en asentamientos irregulares y en condiciones precarias sin contar con ningún servicio básico. Después del terremoto este sector fue uno de los menos atendidos por las autoridades, sus viviendas se destruyeron y los habitantes iniciaron la reconstrucción en un sitio cercano, utilizaron materiales que tenían disponibles por los escombros generados por el terremoto, agravando su situación de vulnerabilidad frente a todas las amenazas sociales (drogadicción, delincuencia, inseguridad) y riesgos naturales al continuar en zonas de riesgo, en la foto No.8 se puede apreciar una vista general de la ubicación de este sector.

Foto No.8
Punta del Mico



Foto: Verónica Freire B.

En la foto se puede visualizar el riesgo de la zona donde se encuentra el asentamiento de los habitantes de Punta del Mico, al estar tan cerca de la orilla del mar y en condiciones precarias.

Foto No.9
Asentamientos irregulares



Foto: Viviana Pino M.

Los materiales utilizados en los asentamientos fueron restos de carpas donadas y materiales reciclados de los escombros.

La vulnerabilidad social también se vincula con otros factores de orientación política, como son las relaciones sociales de poder, las instituciones y estructuras de gobernabilidad, la cohesión social y el sistema normativo y la seguridad social (o la falta de seguridad) aumentan o acrecienta la vulnerabilidad.

Para (Wisner, B et al, 2003) el triángulo formado por las estructuras políticas, económicas y sociales, hacen que un grupo determinado o una persona sea más vulnerable que otra en situaciones de desastres, la realidad de las personas que se situaron tanto en albergues como en asentamientos ratifican lo que los autores mencionan, el grado de afectación siempre será mayor en los sectores más empobrecidos y marginados de la sociedad, debido a que no cuentan con las mismas oportunidades y recursos para superar los afectos de un desastre natural.

Establece una diferencia entre riesgo y vulnerabilidad. El autor dice que, aunque hay definiciones un poco más amplias de riesgo, este concepto nace de la estadística y la

ingeniería, definen el riesgo en términos probabilísticos. Por otra parte, la vulnerabilidad se refiere al sufrimiento real y potencial de grupos sociales o individuos marginados, por su clase económica, género, edad, etnia, casta, discapacidad, etc. (Wescoat J.L, 2015).

El concepto de vulnerabilidad se diferencia del de riesgo, porque permite comprender y reducir la vulnerabilidad en un determinado escenario, no exige predicciones precisas de la incidencia de eventos extremos. Si un poblado se encuentra en una región sísmica, no es necesario contar con estudios probabilísticos exactos para iniciar programas para reducir la vulnerabilidad, pues ésta no depende de una cuantificación predictiva precisa de eventos o clases de eventos futuros específicos (Sarewitz D. et al, 2003).

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (ACNUR, 2008), define riesgo como una probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro del ambiente), resultado de interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad. Además se reconoce que el riesgo existe principalmente dentro de sistemas sociales.

Las condiciones como ubicación geográfica, constitución geológica, estructura hidrográfica, naturaleza y ambiente y en especial su vulnerabilidad, tipifican a América del Sur como una de las regiones del mundo donde se configuran condiciones de exposición que generan altos niveles de vulnerabilidad ante la ocurrencia de eventos naturales como son los deslizamientos, sismos, terremotos, tsunamis.

Para otros autores, el riesgo es la manifestación de las relaciones de poder, que se expresan en los distintos grados de vulnerabilidad que se dan en una sociedad frente a un evento extremo (Wescoat J.L, 2015).

La noción de riesgo puede legítimamente aplicarse en distintos entornos y contextos sociales y económicos; pero el riesgo de desastre hace referencia a un contexto o entorno social cuyas características y condicionantes anuncian o presagian daños y pérdidas en el futuro, cuya magnitud, intensidad e impacto serían de un nivel tal, que interrumpen el funcionamiento rutinario o normal de la sociedad afectada como un todo, y poniendo en peligro la sobrevivencia misma de la unidad afectada, lo que requiere apoyos y ayuda externa para lograr la recuperación y reconstrucción.

Como condición, el riesgo de desastre requiere, sine qua non, la presencia, confluencia, e interacción de dos factores o componentes: las amenazas físicas y comunidades o conglomerados humanos expuestos a sus impactos y existiendo en determinadas condiciones de vulnerabilidad (Lavell, 1996).

El carácter de un desastre no está determinado simplemente por un conjunto de características inherentes a los fenómenos biofísicos (un huracán, lluvias extremas, un sismo); para que un fenómeno natural se transforme en desastre, deben haber una interacción con otros sistemas (por ejemplo, comunidades empobrecidas que viven en laderas de montañas desnudas o junto a un botadero de basura (Sarewitz D. et al, 2003).

Un desastre comprende un contexto y proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación e impacto de un fenómeno físico de origen natural, socio-natural o antropogénico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población y debilidad, fragilidad o falta de resiliencia

en su estructura productiva e infraestructura, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad afectada, las cuales no pueden ser enfrentadas o resueltas de manera autónoma utilizando los recursos disponibles por esta unidad social. Estas alteraciones están representadas de forma diversa y diferenciada, entre otras cosas, por la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes, producción y formas productivas de la colectividad y de los individuos, así como daños severos en el ambiente (Lavell, 1996).

Al entender estos preceptos, pueden ser útiles al momento de desarrollar políticas públicas. Los riesgos se pueden reducir al reducir la vulnerabilidad. Pero este enfoque a menudo entra en conflicto con las políticas, la política y la economía.

A continuación presentamos una propuesta de tipificación de la vulnerabilidad de las personas y familiar en asentamientos temporales a raíz del terremoto del 16 A.

Tipificación de la vulnerabilidad sobre albergados y refugiados

- i. Asentamientos urbanos:** Son aquellos grupos de familias que, previo al terremoto, ya se encontraban en una situación de vulnerabilidad. La construcción de sus viviendas se situaban en un sector de laderas de Pedernales, los materiales utilizados para la construcción de sus viviendas fue con cemento y caña, construcciones muy precarias que al suceder el sismo se destruyeron por completo, quienes viven en esta zona no cuenta con propiedad legal sobre la tierra, puesto que este sitio es considerado como zona de alto riesgo.
- Después del terremoto, las familias que vivían en estos asentamientos perdieron todas sus pertenencias, sus viviendas se destruyeron totalmente y luego al enterarse de que existían los albergues oficiales fueron a estos

espacios, ya que contaban con agua, vestimenta, alimentación diaria y educación para los niños, además con la esperanza de que el estado les entregue una vivienda legalizada.

Como se pudo evidenciar en una de las visitas de campo al sector de la Punta del Mico y mediante entrevistas, los habitantes mencionan que a los tres meses salieron de los albergues ya que no se adaptaron al régimen militar impuesto, extrañaban su forma de vida y relaciones familiares, poder conversar con los vecinos, comer sus propios alimentos y poder circular libremente dentro y fuera de los campamentos¹³.

Al regresar a su modo de vida tuvieron que recoger de los escombros materiales que puedan servir para armar sus viviendas, y se instalaron en un espacio público junto a las canchas deportivas, se situaron alrededor de 30 familias, muchas de ellas con vínculos familiares, la mayoría de los estos hogares están a cargo de mujeres solas con un promedio de 6 hijos, se evidenció que las que buscan sustento para el hogar son las mujeres y la forma que sustenta a sus familias es con el reciclaje de basura, otro factor de vulnerabilidad en estos asentamientos es la inseguridad social (delincuencia, drogadicción, microtráfico) ya que habitan entre ellos, una de las mujeres líderes de este asentamiento cuenta que se organizan para cuidar a sus hijos y bienes (abuso sexual, robos), el apoyo del estado en ese momento fue nulo, los organismos internacionales donaron letrinas a pocos metros de las viviendas.

Otro aspecto que profundiza la vulnerabilidad social de este sector es la falta de documentos de identificación de los niños y niñas, esto hace que no puedan acceder al sistema educativo y salud pública, esta problemática ocasiona que

¹³ Información que se obtuvo mediante entrevistas realizadas a los habitantes de Punta del Mico en Pedernales

las familias naturalicen el trabajo infantil como apoyo al sustento económico, sin considerar en ningún momento los riesgos a los que se exponen los niños a temprana edad, la gran mayoría de estos niños realizan trabajos artesanales con hojas de coco, las que roban de terrenos privados y los venden en el malecón a los turistas, victimizándose al mencionar que no tienen nada que comer, y al intentar brindar comida mencionan que ellos necesitan el dinero, el testimonio de un niño habitante del sector fue que su progenitor le obligaba a trabajar, puesto que él recibía más dinero que su padre con actividades mínimas de pesca, comentó su situación de violencia intrafamiliar al vivir con un alcohólico y en medio de todos estos peligros¹⁴.

- ii. Albergues oficiales:** Las familias que se encuentran en albergues oficiales, son familias que no contaban con ninguna propiedad antes del terremoto, destruyéndose por completo el lugar donde habitaban, al ser personas de sectores vulnerables no tuvieron otra opción de acogida planteadas por el estado (bonos de alquiler, acogida, alimentación), debido a que su entorno familiar también fue afectado por el desastre.

El terremoto provocó que mucha gente de estos sectores empobrecidos (marginales, migrantes) tengan la oportunidad de contar en algún momento con una vivienda propia, alimentos por cinco ocasiones al día, agua segura, apoyo psicológico, educación para sus hijos, seguridad, según encuestas aplicadas en los albergues oficiales de Pedernales se puede decir que un gran grupo de personas sobre todo los padres de familia se convirtieron en dependientes de este tipo de ayuda, ya que la gran mayoría dejó de trabajar y buscar un sustento

¹⁴ Entrevista realizada a niño habitante de Punta del Mico.

económico, como se mencionaban, no necesitaban el dinero por ese momento, ya que contaban con todo lo necesario para poder vivir.

La vida en los albergues evidenció que existen un gran número de familias que tienen de 4 a 5 hijos, y es la mujer que está a cargo de su cuidado, además un alto grado de violencia intrafamiliar no solo por estar ubicados en un espacio tan reducido, sino que es una problemática estructural que afecta a la sociedad de esta zona, debido a esta violencia social que se viven en Pedernales se reflejó en varios momentos dentro de los albergues problemáticas muy fuertes de violencia, lo que se ha ido regulando con la presencia militar y reglas establecidas de convivencia, las instituciones del estado y organizaciones internacionales que estaban dentro de los albergues acompañaban con terapias psicosociales para restablecer el tejido social, trabajo que se enfocó con mayor atención en los niños para lograr un cambio en la sociedad a futuro.

- iii. **Beneficiarios de los planes de vivienda:** Las personas beneficiarias de los planes de viviendas nuevas, fueron los habitantes de los albergues oficiales, quienes al permanecer por más de un año dentro de estos espacios, en donde recibían apoyo estatal para cubrir todas sus necesidades básicas, reciben sus viviendas y a su vez responsabilidades que el gobierno ya no se hará cargo, como es el pago de planillas de servicios básicos, el pago de impuestos prediales, la vulnerabilidad en ese aspecto es la dependencia psicosocial al tener que salir de su espacio de confort y buscar un sustento para cubrir las nuevas necesidades adquiridas.

Otro aspecto de vulnerabilidad es el desplazamiento forzado a todos los habitantes de los albergues, puesto que los planes de vivienda se encuentra en las afueras de la ciudad de pedernales, es decir los damnificados del terremoto

no pueden retomar su vida en los lugares que habitaban antes sino que deberán adaptarse y crear una nueva estructura social en los espacios designados por el estado, esto implica que no se ha considerado la accesibilidad al sistema educativo, salud pública y comercio en general.

Foto No.10

Proyecto habitacional Ciudad Jardín



Foto: Viviana Pino M.

En la fotografía No.10 se puede el proyecto habitacional Ciudad Jardín, que el gobierno entregó a los damnificados que permanecieron en los albergues oficiales.

La Resiliencia después del desastre

La resiliencia, visto desde un enfoque científico de la rama de la ecología que la define como la capacidad de un sistema de absorber shocks, es decir trata de la capacidad de un sistema para recuperarse de una perturbación o un evento extremo (Fernandez & Rivera, 2017), haciendo relación con la velocidad con la que un sistema regresa a su estado de equilibrio después de una perturbación.

La resiliencia abordada desde un enfoque social, político y económico, es la capacidad social que permite a una persona, familia o comunidad, transformar, adaptar y superar eventos naturales extremos (Cutter, S. et al, 2008). Incluye la capacidad adaptativa que depende de elementos locales, como las relaciones de parentesco, las redes sociales,

sentir un acompañamiento en ese proceso, lo cual permite absorber el stress y sentirse capaz de continuar con el ritmo de vida.

Sin embargo, desde un enfoque de derechos, para algunos autores, la resiliencia se ha convertido en una herramienta de análisis de estructuras económicas, políticas y sociales, que a través de un discurso o ejercicio de poder tiene el propósito según señalan los autores (Fernandez & Rivera, 2017) de legitimación de las injusticias sociales, es decir que a los sectores más vulnerables imponen el discurso de resiliencia para que se acostumbren a las situaciones adversas y justificar de cierto modo la falta de atención de los gobernantes, como en el caso de los asentamientos quienes deben buscar soluciones de vida y enfrentar los momentos de crisis, incluso frente a desastres naturales extremos.

Si se quiere hacer una tipificación de resiliencia en los albergue y asentamientos, se puede señalar que son los niños quienes, que a pesar de lo sucedido y de las pérdidas que enfrentaron en el 16A, lograron adaptarse a su nueva forma de vida, creando nuevos lazos de amistad y familiaridad.

Muchas mujeres que tuvieron que hacerse cargo del cuidado de su familia mostraron también mucha resiliencia.

Los hombres, que han estado acostumbrados a ser los jefes de familia y los proveedores, sufrieron en los albergues su capacidad de seguir siéndolo.

Por otro lado, los adolescentes, a pesar de que lograron construir lazos de amistad con otros jóvenes, respondieron muy mal a la crisis, pues se ha visto como ha aumentado el embarazo adolescente y el consumo problemático de sustancias y alcohol.

Finalmente los ancianos fueron los menos resilientes, pues su tejido social y sus relaciones desaparecieron y será muy duro reponerse si no reciben algún tipo de apoyo especializado.

En este contexto podemos identificar que, si bien la resiliencia puede ser vista de manera positiva, pues las personas pueden enfrentar de mejor manera las adversidades y logran superar situaciones de crisis, también puede ser utilizado por los círculos de poder para justificar obviar otras formas de apoyo a la población en crisis, y mantener la inequidad.

Conclusiones

Como respuesta al terremoto del 16A que azotó a la costa ecuatoriana, la población de todo el país reaccionó de manera inmediata ante el desastre, sin embargo el Gobierno centralizó la gestión para atender la emergencia y la planificación para la reconstrucción, lo que se refleja también en la arquitectura institucional creada.

La reconstrucción se hizo a través de declaratorias de estados de excepción y quien estuvo a cargo de implementarlos fueron las Fuerzas Armadas. El Estado de excepción, permitió la militarización del desastre, a pesar de que no es constitucional la presencia de las fuerzas armadas en todo el proceso de una reconstrucción y de la gestión administrativa, el decreto de estado de excepción dio paso a una fuerte presencia militar sobre todo en los albergues y la vida cotidiana de los afectados, restringiendo la libre circulación e imponiendo un régimen militar, situación que se deberá evaluar sobre los impactos que ha provocado esta presencia, para aplicar ante futuros eventos naturales extremos. La presencia de fuerzas militares en el manejo de los desastres es también desaconsejada por las directrices internacionales respectivas.

A partir de lo que señala las directrices de protección de los derechos relacionados con las necesidades básicas de subsistencia, que si la población acogida, que no se ha visto directamente afectada por el desastre natural y padece de una escasez similar de agua potable y saneamiento, se le deberá prestar asistencia en condiciones de igualdad, por lo que las familias que viven en los asentamientos tienen el derecho de exigir que el Estado les provea de todos estos servicios básicos, situación que no se cumple ya que los asentamientos contaron con el apoyo gubernamental apenas por un corto período.

Durante el trabajo de campo se evidenció que estos sectores no cuentan con servicios básicos, seguridad, ni con un lugar digno de vivienda. Para que cada familia pueda contar con agua segura y alimentos, deben hacerlo con sus escasos recursos, a pesar

de ser los más afectados por el evento natural extremo. Esto nos plantea una interrogante ¿Por qué el Estado niega atención a los sectores más pobres y vulnerables de las zonas afectadas, por el hecho de no querer someterse a la vida bajo el régimen militar y las condiciones que se impone en los albergues?

Si bien existe una crítica sobre el tiempo de la entrega de las viviendas a los afectados, analizamos que esta demora es necesaria, debido a que se realizaron estudios preliminares de las condiciones del suelo, para poder construir las viviendas en lugares seguros que cuente con los servicios básicos necesarios, además que se pueda proporcionar el título de propiedad de las viviendas, por lo que surge de este tema una inquietud que se podrá ver más adelante, cómo se ha construido el tejido social, debido a que no se consideró la participación de los afectados en la planificación y construcción de sus nuevas viviendas e ideas de barrio.

Frente al desastre existen diferentes niveles de vulnerabilidad, generalmente están asociados con la historia pasada de las personas; en este trabajo hemos detectado que quienes menos han recibido una ayuda institucional a pesar de todo el flujo financiero que se movilizó por la emergencia, son los sectores más marginales. Es decir los más pobres son los que menos ayuda han recibido y después del terremoto su situación es más precaria.

La resiliencia ha sido cuestionada por nuevos autores que ponen en confrontación la capacidad personal de salir adelante, con la obligación del Estado de hacer un manejo de los desastres en cumplimiento de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional. Frente a los desastres, todos deberíamos tener las mismas oportunidades, sin importar condiciones sociales, pero favoreciendo acciones positivas a favor de los grupos más vulnerables.

En términos generales se puede decir que observamos en los albergues y asentamientos que el sector más resiliente de la población afectada, fueron los niños, porque pudieron restablecer y crear nuevos lazos afectivos, las mujeres también mostraron su rápida capacidad para sobreponerse al *shock* por el desastre y continuar con sus actividades diarias porque están conscientes que de ellas depende la vida de otros. Por otro lado los adolescentes, a pesar de ser capaces de crear nuevos lazos de familiaridad y relaciones interpersonales, son el sector menos resiliente, pues ante estas adversidades, buscan otro tipo de refugio como puede ser drogas, alcohol, delincuencia y según testimonios de médicos que visitaban los albergues y asentamientos, aumentó drásticamente los embarazos en adolescentes.

Quedan preguntas pendientes que deben ser respondidas luego de una evaluación a más largo plazo sobre lo que pasó con las familias y personas que estuvieron albergadas y refugiadas, incluyendo por ejemplo, si pudieron reconstruir sus tejidos sociales y si sus condiciones de vida empeoró o mejoró luego de la reconstrucción.

Bibliografía

- ACNUR (2008). Climate Change and Disasters. <http://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>
- Arce, A., Blanco, G., & Hurtado, M. (2008). *Sistema de Bibliotecas UACH*. http://www.biblioteca.uach.cl/biblioteca_virtual/libros/2008/307.72CON2008.pdf
- Bravo, E. (2017). El sismo del 16 de abril en Manabí visto desde la Ecología Política del desastre. *Universitas XV* (26), 235-252.
- Claus, A. *et al.* (2015). Disaster, degradation, dystopia. En: Raymond Bryant (Ed.). *Disaster, degradation, dystopia*. The International Handbook of Political Ecology. Londres: Edward Elgar Publishing, Inc, pp.291-303.
- Comité para Reconstrucción y Reactivación Productiva. (2016). *Informe trimestral de gestión mayo- agosto 2016*.
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008).
- Cutter, S. *et al.* (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 598-606.
- De Aburquerque C. (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*. Presentado en el 21º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/21/42/Add.2.
- Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos IASC. (2006). *Protección de las personas afectadas por los desastres naturales*. Proyecto de Brookings - Berne sobre desplazamiento interno.
- El Telégrafo (5 de mayo, 2016). Al menos 17.000 voluntarios han sido convocados para ayudar a los damnificados. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/3/al-menos-17-000-voluntarios-han-sido-convocados-para-ayudar-a-los-damnificados>.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres EIRD. (2004). Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>
- Farha, L. (2016). *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*. Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, en el Septuagésimo primer período de sesiones. A71/310.
- Fernandez, L., & Rivera, J. R.-G. (2017). La evolución discursiva de la sostenibilidad a la resiliencia: ¿Un problema ético? *Ecología Política*, 36.
- Ferris, E. (2012). La protección en los desastres naturales. *RMF* 35, 58.

- Gelman, J. (2005). El enemigo del pueblo. *Página 12*
<https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-57972-2005-10-16.html>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales. (2014). *Diagnóstico Estratégico Pedernales. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Pedernales*. Pedernales, Manabí.
- IASC Comité Permanente entre Organismos. (2011). *Directrices Operacionales del IASC sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales*. Washington DC, USA.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010).
<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/manabi.pdf>. Obtenido de
<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/manabi.pdf>.
- Klein, N. (2008). *La Doctrina del Shock El Auge del Capitalismo del Desastre*. Buenos Aires: PAIDÓS.
- Lavell, A. (1996). Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano: Problemas y Conceptos. En M.A Fernández (Ed). *Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano: Problemas y Conceptos*. Lima, Perú,
- Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado.
- Martínez, F. (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica de Max Weber. *Revista Socios Jurídicos*.
- Méndez de la Brena, D. (2006). *Biopoder como elemento de Seguridad Nacional*. Tesis previa la obtención del título en Licenciatura en Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla.
- Meny, Y., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio Coordinador de Política Económica. (2016). *ECUADOR ECONÓMICO*. Quito.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2016). *Modelo de Gestión de Albergues*. Quito.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2016). *Reporte de albergues y refugios*.

- Ministerio de Salud. (2012). Indicadores Básicos 2012
- Presidencia de la República del Ecuador. (2016). Decreto Ejecutivo No. 1001 del 17 de abril de 2016
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. (1967).
- Ramírez, J. (11 de septiembre de 2005). *Cuando los ciudadanos tomaron la ciudad en sus manos*. La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/11/mas-jesus.html>
- Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2010). Decreto Ejecutivo 486
- Registro Oficial Suplemento 290, del 30 de septiembre, 2010
- Rolnik, R. (2010). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, en el 16° Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. A/HCR/16/42.
- Sarewitz D. et al. (2003). Vulnerability and Risk: Some Thoughts from a Political and Policy Perspective. *Risk Analysis*, Vol. 23(4), 805-810.
- SECOM. (2015). Enlace Ciudadano No. 437.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2014). Manual del Comité de Operaciones de Emergencias. Quito. <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Manual-del-COE.pdf>
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (19 de mayo de 2016). *Gestión de Riesgos*. Información de Situación No.71: <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/INFORME-n71-SISMO-78-20302.pdf>
- Secretaría Nacional de Gestión de la Política. (6 de enero de 2017). *Ecuador se reconstruye después del terremoto 16 A*. <http://www.politica.gob.ec/ecuador-se-reconstruye-despues-del-terremoto-16a/>
- Vallès, J. M. (2007). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Wescoat J.L. (2015). Political ecology of risk, hazard, vulnerability, and capacities En: Tom Perreault, Gavin Bridge y James McCarthy. *The Routledge Handbook of Political Ecology*, 293-302.
- Wisner, B et al. (2003). At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters. *Londres:Routledge Second Edition*, 134.